Die Stellvertretung
für
den Reichskanzler.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der

Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

Kurt Buźello,
Kammergerichtsreferendar
aus Berlin.

Bonn,

Gedruckt bei Carl Georgi.

1910.

Meinem Onkel, Herrn Direktor
Richard Alexander

in Dankbarkeit und Verehrung.

Literaturverzeichnis.

Bezold-von Holtzendorff: Materialien zur deutschen Reichsverfassung.

Blumenfeld: Stellung des Reichskanzlers. Heidelberger Dissertation 1904.

Dainert: Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Freiburger Dissertation 1902.

Götze: Der Reichskanzler; in „Gesetz und Recht“ 1904. Nr. 10.

Haenel: Studien zum deutschen Staatsrechte. Band 2, Heft 1: Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung.

Hensel: Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des deutschen Reiches. In den Annalen des deutschen Reiches 1882.

Hiersemenzel: Die Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867.

Joel: Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht. In den Annalen des deutschen Reiches 1878.

Joel: Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878. In den Annalen des deutschen Reiches 1878.

von Kirchenheim: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1887.

Kliemke: Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.

Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl. 1901.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Berlin 1905.

von Mohl: Das deutsche Reichsstaatsrecht 1873.

Paech: Das Kolonialamt, in der Zeitschrift für Kolonialpolitik 1905, Heft 3.

Pistorius: Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht 1891.

Preuss: Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Band 45. 1889.

von Rönne: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. Band 1. 1876.

Rosenberg: Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. 1889.

Rumpelt: Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Breslauer Dissertation 1907.

Schlüter: Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Rostocker Dissertation 1903.

Schulze: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Band 2. 1886.

von Seydel: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 2. Auflage. 1897.

von Seydel: Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Nr. 10 „Der Reichskanzler“ 1895; Nr. 11 „Reichsministerien?“ 1895. N. F. 1902.

Smend: Die Stellvertretung des Reichskanzlers, eine Studie zur Entwicklungsgeschichte des deutschen Reichsstaatsrechts. In den Annalen des deutschen Reiches 1906, Nr. 5.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, nebst Anlagen.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags des deutschen Reiches 1877. 1878.

Zorn: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Band 1. 1880 und 2. Auflage 1895.

Einteilung.

Einleitung: Seite

§ 1. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers nach Art. 15 und 17 der Reichsverfassung . . . 9

I. Abschnitt: Die Stellvertretung für den Reichskanzler im Bundesrate.

§ 2. Die Stellvertretung für den Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrates 22

§ 3. Die Stellvertretung für den Reichskanzler als preussischen Bevollmächtigten im Bundesrate . . 28

II. Abschnitt: Die Stellvertretung für den Reichskanzler auf Grund des Reichsgesetzes vom 17. März 1878.

§ 4. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes 29

§ 5. Voraussetzungen und Form der Anordnung der Stellvertretung auf Grund des Reichsgesetzes . . 32

§ 6a. Die Generalstellvertretung 36

§ 6b. Die Spezialstellvertretung 38

α) Die Spezialstellvertretung im allgemeinen . . 38

β) Die Spezialstellvertretung bei den einzelnen obersten Reichsbehörden 42

§ 7. Die Wirkungen der Stellvertretung 52

§ 8. Die Beendigung der Stellvertretung 57

Einleitung.

§ 1.

Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers nach Art. 15 und 17 der Reichsverfassung.

Die Stellvertretung für den Reichskanzler ist in der Reichsverfassung nur an einer Stelle, im Art. 15 II. erwähnt. [1] Während man zunächst mit dieser einen Bestimmung auskommen zu können glaubte, drang später die Ansicht durch, dass Art. 15 II. R. V. die Stellvertretung für den Reichskanzler nur in gewissen Funktionen zuliess, und zwar, wie wir sehen werden, nur in seinen Funktionen als Mitglied und Vorsitzender des Bundesrats. Dagegen liess sich nach der nun herrschenden Ansicht eine Stellvertretung für den Reichskanzler in seinen übrigen Funktionen durch Art. 15 II. R. V. nicht rechtfertigen. Die Stellvertretung für den Reichskanzler ausserhalb des Bundesrats wurde daher besonders geregelt durch das Reichsgesetz vom 17. März 1878.

Bevor wir jedoch auf die Stellvertretung für den Reichskanzler eingehen, ist es notwendig, die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers kurz zu beschreiben.

Am 4. März 1867 brachte der Präsident der Bundes-

---

1) Vergl. Bismarcks Reichstagsrede vom 5. März 1878, Stenogr. Ber. 1878 S. 342, ferner Stenogr. Ber. 1877 S. 417, Dainert S. 27, Smend S. 322, Meyer-Anschütz S. 461.

kommissarien, Graf Bismarck, im konstituierenden norddeutschen Reichstage den Entwurf einer Verfassung des Norddeutschen Bundes ein. Die Art. 12, 16 und 18 behandelten die Stellung des Bundeskanzlers. Sie lauteten:

Art. 12: Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.

Art. 16: Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Art. 18: Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet.

Nach diesem Entwurfe hatte der Bundeskanzler fast die gleiche Stellung, wie sie der österreichische Präsidialgesandte im Frankfurter Bundestage gehabt hatte[1]). Er war dem preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten unterstellt, von dem er seine Instruktionen empfing. Man nahm an, dass etwa der preussische Unterstaatssekretär der auswärtigen Angelegenheiten mit dem Amte des Bundeskanzlers betraut werden würde. Nach Art. 18 des Verfassungsentwurfs hatte er die Anordnungen des Präsidiums zur Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und zur Überwachung der Ausfertigung mit zu unterzeichnen, sie also lediglich zu beglaubigen, nicht etwa die Verantwortung für sie zu übernehmen.

---

1) Vergl. Stenogr. Ber. 1878 S. 312, ferner Stenogr. Ber. 1867 S. 376, Holtzendorff-Bezold, Materialien z. d. R. V. I, 79.

Während die verbündeten Regierungen bei der Herstellung des Entwurfs von der Anschauung ausgegangen waren, dass der Bundesgewalt nur so viel Befugnisse zu übertragen wären, als nötig wären, um die Zwecke des Bundes durchzuführen, vertrat eine grosse Partei im konstituierenden Reichstage die Ansicht, dass eine stärkere Bundesgewalt geschaffen werden müsste. Sie verlangte daher einmal die Einsetzung eines Bundesministeriums und forderte ferner, dass die Bundesminister, oder, nachdem der Antrag auf Einsetzung eines Bundesministeriums, wie wir sehen werden, abgelehnt worden war, wenigstens der Bundeskanzler dem Reichstage verantwortlich sein sollte.

Bei der Beratung des Art. 12 des Entwurfs wurden von den Abgeordneten von Bennigsen und Lasker Amendements[1]) gestellt, die dahin gingen, dass das Präsidium für einzelne Zweige der Verwaltung, welche in seine Kompetenz fielen, besondere Vorstände ernennen sollte. Lasker forderte noch die Vereidigung dieser Vorstände für den Bund. War in diesen Amendements ein Bundesministerium auch noch nicht erwähnt, so war doch die Tätigkeit dieser Vorstände als unabhängig von dem Bundesrate und dem preussischen Staatsministerium gedacht. Deutlicher sprach die Forderung eines Bundesministeriums ein Amendement des Abgeordneten Kitz aus. Dieses verlangte, dass der Bundeskanzler und die Vorstände der zur Kompetenz des Bundes gehörenden Verwaltungszweige nicht aus den in den Bundesrat entsandten Vertretern der ver-

---

1) Abgedruckt bei Bezold S. 726, Stenogr. Bericht des Reichstags 1867 S. 379, Drucksachen des Reichstags des Nordd. Bundes 1867 Nr. 43.

bündeten Regierungen genommen werden dürften. Das Amendement Kitz wurde verworfen, das Laskersche zurückgezogen, das Amendement von Bennigsen dagegen zunächst angenommen, der vollständige Art. 12 aber abgelehnt.

Als dann Art. 16 des Entwurfs beraten wurde, wurden die Amendements von Bennigsen und Lasker von neuem eingebracht, aber wiederum abgelehnt. Annahme fand ein Antrag des Grafen von Bethusy-Huc, welcher den Art. 12 des Entwurfs inhaltlich wieder aufnahm. Der so zustande gekommene Art. 15 der Verfassung hatte nun folgenden Wortlaut:

„Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist. Derselbe kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Somit war das Bestreben, ein Bundesministerium zu schaffen, vergeblich gewesen. Der Bundeskanzler hat nach Art. 15 der Verfassung, ebenso wie nach Art. 12 und 16 des Entwurfs nur die Stellung eines preussischen Präsidialgesandten[1]).

Ein anderes Ergebnis hatte die Beratung über Art. 18 des Entwurfs. Zu diesem Artikel brachte der Abgeordnete von Bennigsen ein Amendement ein, nach dem die Anordnungen und Verfügungen des Präsidiums zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bedurften, der dadurch die Verantwortung für sie übernahm. Ursprünglich wollte das Amendement die Gegenzeichnung auch auf die vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige ausdehnen. Aber diese Forderung

---

1) Vergl. Smend S. 323, Preuss S. 420ff.

wurde abgelehnt ebenso wie ein zweiter Teil des Amendements, der ein Gesetz verlangte, das die Verantwortlichkeit des Kanzlers und der Vorstände der Verwaltungszweige sowie das Verfahren zu ihrer Geltendmachung regeln sollte. Dagegen wurde das Amendement angenommen, soweit es die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers verlangte, so dass Art. 17 der Verfassung — in dem Entwurfe Art. 18 — nun folgendermassen lautet:

„Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

Durch[1]) die Annahme dieser Fassung wurde die Stellung des Bundeskanzlers gänzlich verändert. Er war nun nicht mehr lediglich preussischer Präsidialgesandter, der vom preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten Instruktionen empfing. Ihm konnte weder die Verantwortung für die Beschlüsse des Bundesrates noch für die des preussischen Staatsministeriums aufgebürdet werden. Er war vielmehr nur für solche Massregeln verantwortlich zu machen, die er als Haupt einer selbständigen Verwaltung anordnete. Damit war anerkannt, dass der Bundeskanzler ein völlig selbständiges Organ des Bundes war, das mit der Exekutive betraut war.

Die Bestimmungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes über den Kanzler sind in die Verfassung des Deutschen Reiches, wenn man von redaktio-

1) Vergl. Laband I 349.

nellen Änderungen absieht — die Bezeichnung „Bundeskanzler“ ist ersetzt durch „Reichskanzler“, „Präsidium“ durch „Kaiser“ — unverändert übergegangen.

War[1]) die Exekutive nach dem Verfassungsentwurfe der verbündeten Staaten teils in die Hände des Bundesrats, zum grossen Teile aber in die Hände des preussischen Staatsministeriums gelegt, so schuf Art. 17 der Verfassung ein eigenes Organ des Bundes mit Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstage. Diese jetzt herrschende Ansicht über die Bedeutung des Art. 17 ist sowohl in dem konstituierenden Reichstage als auch in der Literatur vielfach bestritten worden. Es wurde da die Meinung vertreten, der Kanzler hätte auch nach Art. 17 R. V. die gleiche Stellung, die ihm vom Entwurfe zugewiesen wäre. Fürst Bismarck selbst hat dieser Ansicht widersprochen in einer am 5. März 1878 gehaltenen Reichstagsrede[2]):

„Als der Verfassungsentwurf für den norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute im Art. 17 der Verfassung befindet — damals, glaube ich, Art. 18 — zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Mass hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte, und der nebenher das Präsidium im Bundesrate hatte. Dass

1) Vgl. Dainert S. 2, Rosenberg S. 5, auch die Thronrede vom 24. Februar 1867 im Stenographischen Berichte der Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes.

2) Vergl. Stenogr. Ber. des Reichstags 1878 S. 342.

damals der Art. 15 mit seiner Stellvertretungsklausel das ganze Verhältnis des Reichskanzlers deckte, oder des Bundeskanzlers, wie es damals hiess, darüber war niemand im Zweifel, am allerwenigsten diejenigen, welche den Verfassungsentwurf vorgelegt hatten. Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im preussischen auswärtigen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben."

Hätte man auf Seiten der verbündeten Regierungen oder im Reichstage die Tragweite des Art. 17 R. V. klar erkannt, dann hätte man wahrscheinlich auch die verschiedenartigen Funktionen des Kanzlers, wie sie sich aus Art. 15 und 17 R. V. ergeben, genauer geregelt. Der Kanzler übt einmal bestimmte Funktionen im Bundesrate aus und ferner bestimmte Funktionen als verantwortlicher Reichsminister. Nach der herrschenden Ansicht bestimmt Art. 15 R. V. nur die Funktionen des Kanzlers im Bundesrate, während für seine reichsministeriellen Funktionen Art. 15 nicht in Betracht kommt; diese werden vielmehr hergeleitet aus Art. 17 R. V.

Joel[1]) und Hensel[2]) vertreten die entgegengesetzte Ansicht. Sie verstehen unter der Leitung der Geschäfte, von der im Art. 15 die Rede ist, nicht nur die Leitung der Geschäfte des Bundesrates, sondern die Leitung sämtlicher Geschäfte des Kanzlers. Sie

1) Vergl. Joel, Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers in den Annalen des deutschen Reiches 1878, Joel, Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 in den Annalen 1878.

2) Hensel, Stellung des Reichskanzlers in den Annal. 1882.

berufen sich dabei auf die Verhandlungen im konstituierenden Reichstage. Dort waren allerdings die Amendements, welche hinter den Worten „Leitung der Geschäfte“ die Worte „des Bundesrats“ eingeschoben oder statt „die Geschäfte leitet“ „dessen Geschäfte leitet“ gesetzt wissen wollten, die ja jeden Zweifel beseitigt hätten, abgelehnt worden. Die Verhandlungen parlamentarischer Körperschaften dürfen aber nicht als authentische Interpretation angesehen werden[1]). Ausserdem spricht für die herrschende Ansicht die räumliche Stellung des Art. 15 unmittelbar hinter den vom Bundesrate handelnden Artikeln[2]). Weiter ist zu bemerken, dass die Art. 12 und 16 des Verfassungsentwurfs von reichministeriellen Funktionen des Kanzlers gar nicht sprechen konnten, da der Entwurf solche nicht kannte. Art. 15 R. V. ist aber nur eine Zusammenziehung der beiden Artikel des Entwurfs, der inhaltlich das Gleiche besagt wie sie.

Praktisch ist die Frage von Bedeutung für die Stellvertretung des Reichkanzlers, während es sonst für die Praxis gleichgültig ist, ob sich die reichsministeriellen Funktionen des Kanzlers aus Art. 15 oder 17 R. V. herleiten lassen.

Bestritten ist das Verhältnis des Reichskanzlers zum Bundesrate. Aus der Bestimmung des Art. 15, dass der Reichskanzler vom Kaiser ernannt werde, folgert Hensel[3]), dass der Vorsitz im Bundesrate dem Reichskanzler nicht als preussischen Bevollmächtigten, sondern als Reichsminister zukomme. Der Vorsitz im Bundesrate sei nicht ein preussisches Sonder-

1) Vergl. hierzu Zorn I 252, v. Kirchenheim 313, v. Rönne 292, Schulze 2. Bd. S. 92.

2) Vergl. Seydel, Kommentar S. 170.

3) Vergl. Hensel S. 23/24.

recht, sondern im Recht der Reichsregierung. Mithin brauche der Kanzler gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein, d. h. Bevollmächter eines der Bundes staaten. Der Kaiser als solcher habe keinen Vertreter im Bundesrate. Haenel[1]) vertritt die Ansicht, der Reichskanzler müsse neben seiner Eigenschaft als Reichsminister auch die eines preussischen Bevollmächtigten haben, denn er führe die Präsidialstimme[2]). Hierbei beachtet er nicht, wie Hensel[3]) nachweist, dass unter Präsialstimme nicht die Stimme des Vorsitzenden, sondern die preussische Stimme zu verstehen ist. Die gleiche Ansicht wie Hensel sprach auch Bismarck am 13. März 1877 im Reichstage aus[4]):

„Der Herr Vorredner meinte, es sei unter anderem nicht möglich, dass der Reichskanzler nicht zugleich die preussische Stimme führe. Ich halte das doch für möglich, ich halte es nicht für nützlich. Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz in demselben, und insoweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, dass er nicht Mitglied wäre."

Nach[5]) der herrschenden Meinung muss der Reichskanzler Mitglied des Bundesrats sein. Wenn es im Art. 15[II] R. V. heisst, der Reichskanzler könne sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vertreten lassen, so geht daraus hervor, dass er selbst Mitglied des Bundesrats sein muss. Er steht dann

1) Vergl. Haenel S. 24 ff.
2) Vergl. Art. 7 d. R. V. 3) Vergl. Hensel S. 24.
4) Vergl. Stenogr. Ber. des Reichstags 1877 S. 127.
5) Literaturnachweis bei Meyer-Anschütz S. 433, 434, § 124 Note 6 und 7.

aber nicht, wie Hensel[1]) will, den übrigen stimmberechtigten Mitgliedern als nicht stimmberechtigtes, eventuell 59. Mitglied gegenüber. Denn nach Art. 6 R. V. besteht der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, bezw. des Reiches. Er muss also notwendig Mitglied des Bundesrats, und zwar preussisches, sein. Wäre er nicht preussisches, sondern z. B. bayrisches Mitglied des Bundesrats, so könnte, wie Laband[2]) ausführt, der Fall eintreten, dass die bayrische Regierung ihn als ihren Vertreter im Bundesrate abberiefe, während der Kaiser ihn in seiner Stellung als Reichskanzler beliesse. Es gäbe dann einen Reichskanzler, welcher nicht Mitglied des Bundesrats wäre, und das würde gegen Art. 6. R. V. verstossen.

Dass der Vorsitz im Bundesrate ein preussisches Recht ist, geht aus dem Verfassundsentwurfe und der Geschichte der Entstehung des Art. 15 R. V. hervor. In dem Entwurfe war der Vorsitz im Bundesrate als ein preussisches Vorrecht aufgefasst, das auch an dieser Stelle die Vormachtstellung Preussens im Norddeutschen Bunde kennzeichnen sollte. Die Änderung der allgemeinen staatsrechlichen Stellung des Kanzlers durch die Annahme des Art. 17 R. V. hat die Stellung des Kanzlers im Bundesrate in keiner Weise beeinflusst. Die Ansicht, dass der Vorsitz im Bundesrate ein preussisches Vorrecht ist, wird bestätigt durch die Bestimmung in dem Schlussprotokolle zu dem Vertrage betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 23. November 1870, Ziffer IX[3]):

---

1) Vergl. Hensel S. 15.
2) Vergl. Laband, Staatsrecht I 350.
3) Reichsgesetzblatt 1871 S. 23.

„Der königlich preussische Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, dass ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preussens den Vorsitz im Bundesrate führe".

Es ergibt sich also, dass der Kanzler einmal preussischer Bevollmächtigter im Bundesrate und ferner Vorsitzender des Bundesrats ist. Diese Doppelstellung entspricht den Rechten Preussens im Bundesrate, die, wie Rosenberg[1]) ausführt, „zweierlei Natur sind: sie sind teils Mitgliedsschaftsrechte, teils besondere Vorrechte — Präsidialbefugnisse". Als preussischer Bevollmächtigter hat der Kanzler im Bundesrate die preussischen Geschäfte zu führen. Er[2]) ist an die Instruktionen der preussischen Regierung gebunden und ist für seine Tätigkeit als Bevollmächtigter nach den Bestimmungen des preussischen Staatsrechts verantwortlich. Im Reichstage muss er als Bevollmächtigter zum Bundesrate jederzeit gehört werden, wenn er die Ansichten der preussischen Regierung darlegen will, auch wenn diese im Bundesrate nicht durchgedrungen sind (Art. 9 R. V.).

Als Vertreter Preussens ist er ebensowenig wie die übrigen Mitglieder des Bundesrats Reichsbeamter, sondern ist als preussischer Staatsbeamter anzusehen[3]).

Den übrigen preussischen Bevollmächtigten gegenüber gilt der Kanzler als primus inter pares. Im § 3 der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats vom 26. April 1880 ist er als „Erster Bevollmächtigter" bezeichnet. Diese Bezeichnung passt besser wie die sonst übliche als „Stimmführender Bevollmächtigter".

---

1) Vergl. Rosenberg S. 9.

2) Vergl. hierzu auch Laband I 352.

3) Vergl. Rosenberg S. 9, Dainert S. 11, Laband I 381 und I 403, Blumenfeld 20, 21.

Denn ebenso wie die übrigen „Stimmführenden Bevollmächtigten“ nimmt der Kanzler an vielen Sitzungen des Bundesrats nicht teil[1]).

Preuss[2]) stellt den Satz auf, dass der Reichskanzler stets auch mit Rechtsnotwendigkeit preussischer Ministerpräsident sein müsse. Dies ist aber nicht anerkannt, wie es denn auch zweimal vorgekommen ist, dass der deutsche Reichskanzler nicht zugleich preussischer Ministerpräsident gewesen ist (1873: Bismarck-Roon, 1892—1894: Caprivi-Eulenburg). Zugegeben wird allerdings allgemein, dass es politisch zweckmässig ist, beide Ämter in einer Person zu vereinen, wie es regelmässig geschieht. Eine rechtliche Begründung für den Satz, dass der Reichskanzler preussischer Minister oder Ministerpräsident sein müsse, findet sich aber nicht.

Als Vorsitzender des Bundesrats hat der Reichskanzler die Leitung der Geschäfte. Darunter ist, wie oben dargelegt, die Leitung der Geschäfte des Bundesrats zu verstehen. Die Geschäfte des Bundesrats sind geregelt durch die Bestimmungen der Reichsverfassung und durch die Geschäftsordnung des Bundesrats vom 27. Februar 1871, die am 26. April 1880 revidiert ist. In seiner Geschäftsführung als Vorsitzender ist der Reichskanzler lediglich von den Mehrheitsbeschlüssen des Bundesrats abhängig.

Der Kanzler als Bundesminister bezw. Reichsminister war dem Verfassungsentwurfe von 1867, wie oben bereits ausgeführt ist, völlig unbekannt. Die reichsministeriellen Funktionen des Kanzlers ergeben

---

1) Vergl. Schlüter S. 30.

2) Vergl. Preuss S. 446 ff., Götze (Gesetz und Recht) S. 110.

sich erst aus Art. 17 R. V. Im norddeutschen Bunde war der Kreis der reichsministeriellen Befugnisse des Kanzlers nur ein geringer. Seit der Begründung des deutschen Reichs ist aber der Umfang der der Zentralgewalt zustehenden Befugnisse mehr und mehr erweitert worden, und die reichsministeriellen Geschäfte des Kanzlers sind dementsprechend erheblich angewachsen, so dass sie heute die Geschäfte des Kanzlers im Bundesrate an Umfang weit überragen. Wie Hensel[1]) darlegt, stehen dem Reichskanzler als Reichsminister die Befugnisse zu, welche nach dem Staatsrechte der meisten deutschen Bundesstaaten dem Gesamtministerium bezw. Ministerium eingeräumt sind. Der Reichskanzler ist in einer Person Minister aller derjenigen Ressorts, für welche es nach Reichsstaatsrecht eine besondere Verwaltung gibt. Da ein einzelner aber unmöglich die gesamten Geschäfte der Reichsverwaltung erledigen kann, so sind für die einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Reichsämter eingerichtet, die aber alle eine Selbständigkeit des Dezernats nur insoweit haben, als der Reichskanzler sie ihnen gestattet[2]).

In seiner Eigenschaft als Reichsminister ist der Reichskanzler Reichsbeamter im Sinne des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873[3]).

---

1) Vergl. Hensel S. 4.
2) Vergl. Laband I 349.
3) Vergl. Hensel S. 5.

I. Abschnitt.
Die Stellvertretung für den Reichskanzler im Bundesrate.

§ 2.
Die Stellvertretung für den Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrats.

Nach Art. 15 II der Reichsverfassung kann sich der Reichskanzler durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen. Worin er sich vertreten lassen kann, geht aus dem Wortlaute des Absatz I hervor, wo gesagt ist, dass dem Kanzler der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte zusteht. Unter der „Leitung der Geschäfte" war, wie oben bereits ausgeführt ist, die Leitung der Geschäfte des Bundesrats zu verstehen.

Zunächst ist zu bemerken, dass mit dem Ausdrucke „Vorsitz im Bundesrate" die Befugnisse des Kanzlers innerhalb der Bundesratssitzungen gemeint sind. Der Vorsitzende hat die Verhandlungen zu leiten, die Sitzungen zu eröffnen und zu schliessen, das Wort zu erteilen, Anträge der Mitglieder des Bundesrats entgegenzunehmen, Anträge zur Diskussion zu stellen, das Resultat der Abstimmung zu ermitteln usw. Über die Sitzungen des Bundesrats ist ein Protokoll aufzunehmen, das vom Reichskanzler unterzeichnet werden muss. Der Protokollführer wird auf Vorschlag des Reichskanzlers vom Bundesrate gewählt.

Umfassender ist der zweite Ausdruck „die Leitung der Geschäfte". Hiermit ist die gesamte Tätigkeit des Vorsitzenden ausserhalb der Sitzungen gemeint. Sie ergibt sich aus der Geschäftsordnung des Bundesrats. Darnach hat der Kanzler die Sitzungen des Bundesrats anzuberaumen, die Tagesordnung festzu-

setzen, an ihn gelangen Mitteilungen des Reichstags und der Bundesstaaten. Eingaben an den Bundesrat, die er nicht auf die Tagesordnung setzen will, kann er einem Ausschusse überweisen; er hat aber auch das Recht „Eingaben, welche unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreise des Bundesrats gehören, sofort selbst in geeigneter Weise zu erledigen“ und „Beschwerden, aus denen nicht erhellt, dass der gesetzliche Instanzenzug erschöpft ist, zur Zeit zurückweisen“. Ferner kann er verfügen „vorbehaltlich nachfolgender Beschlussnahme des Bundesrats“, dass bestimmte von diesem gefasste Beschlüsse geheim gehalten werden, und dass die darauf bezüglichen Drucksachen die Bezeichnung „geheim“ erhalten. Er hat den Bundesrat nach aussen zu vertreten, wenn auch die Geschäftsordnung nichts darüber sagt. Schriftstücke, die vom Bundesrate ausgehen, muss er mit seiner Unterschrift ausfertigen und die zur Ausführung der Bundesratsbeschlüsse notwendigen Verfügungen treffen.

Die[1]) Prüfung der Legitimation der Mitglieder des Bundesrats steht ihm nicht zu. Es findet sich jedenfalls keine Bestimmung in der Geschäftsordnung, welche dieses Prüfungsrecht des Kanzlers begründen könnte. Doch ist diese Frage verschieden beantwortet worden. Zorn und Laband sprechen dem Kanzler das Prüfungsrecht zu, während nach der Ansicht von Meyer und Hensel der Bundesrat allein kompetent ist, die Legitimation seiner Mitglieder zu prüfen; ebenso wie nach Art. 27 R. V. der Reichstag zur Prüfung der Legitimation seiner Mitglieder berechtigt ist. Diese Ansicht ist m. E. die richtige.

1) Vergl. zu dem folgenden: Zorn I 158, Laband I 227, Meyer-Anschütz S. 432, Hensel S. 12, Rosenberg 11, Götze 111.

In allen diesen Geschäften darf sich der Reichskanzler vertreten lassen. Er ist hier nicht an die Zustimmung des Kaisers gebunden, es ist auch rechtlich nicht notwendig, dass der Kanzler behindert ist, wenn es auch tatsächlich meist der Fall sein wird. Er hat jedenfalls das Recht, sich jederzeit im Bundesrate vertreten zu lassen.

Und zwar kann er sich zu seinem Vertreter jedes andere Mitglied des Bundesrats nach Art. 15 II. R. V. bestellen. Diese Freiheit in der Wahl seines Vertreters ist durch eine Bestimmung beschränkt, die sich in der oben schon zitierten Ziffer IX des bayerischen Schlussprotokolls vom 23. November 1870 findet. Diese Bestimmung ist zwar nicht in die Reichsverfassung aufgenommen worden, doch bleibt sie gemäss § 3 des Gesetzes betr. die Verfassung des deutschen Reiches vom 16. April 1871 geltend. Hiernach ist der Vorsitz im Bundesrate im Falle der Verhinderung Preussens dem bayrischen Bevollmächtigten zu übertragen. Will sich der Reichskanzler also im Bundesrate vertreten lassen, so kann er zunächst einen anderen preussischen Bundesratsbevollmächtigten mit seiner Vertretung beauftragen. Tritt jedoch der Fall ein, dass sämtliche preussischen Bevollmächtigte verhindert sind, ein Fall, der sehr unwahrscheinlich ist, so muss der Kanzler den Bevollmächtigten Bayerns zu seinem Vertreter bestellen. In der Regel wird der Vorsitz im Bundesrate dem bayerischen Bevollmächtigten bereits dann übertragen, wenn der Reichskanzler und sein ständiger Stellvertreter, der Staatssekretär des Reichsamts des Innern, verhindert sind[1]). Ist Bayern nicht in der Lage oder nicht geneigt, den Vor-

1) Vergl. Rosenberg S. 35.

sitz zu übernehmen, so hat der Kanzler wieder völlig freie Wahl und kann sich sowohl durch ein sächsisches als auch etwa durch ein reussisches Bundesratsmitglied vertreten lassen.

Mit dem Vorsitze im Bundesrate, von dem das bayrische Schlussprotokoll spricht, ist zunächst wohl nur der Vorsitz in den Sitzungen des Bundesrats gemeint. Immerhin könnten diese Worte auch extensiv interpretiert werden, und man könnte sie dann so verstehen, dass der Kanzler, wenn er sich in seinen Bundesratsgeschäften ausserhalb der Sitzungen nicht durch ein anderes preussisches Mitglied vertreten lassen will, zunächst den bayrischen Bevollmächtigten bei der Wahl des Vertreters berücksichtigen muss[1]).

Die stellvertretenden Bevollmächtigten des § 1 der Geschäftsordnung können nicht mit der Vertretung des Kanzlers betraut werden. Sie treten zwar, wenn die Hauptbevollmächtigten verhindert sind, als Mitglieder in den Bundesrat ein, damit die Mitgliedschaftsrechte des Staates, den sie vertreten, gewahrt werden. Aber die Verfassung kennt die Einrichtung der stellvertretenden Bevollmächtigten überhaupt nicht; nur der Geschäftsordnung des Bundesrats ist sie bekannt, diese vermag aber nicht, Bestimmungen der Verfassung umzuändern. Als Bundesratsmitglieder im Sinne des Art. 15 II. R. V. sind nur die Bevollmächtigten anzusehen, welche die einzelnen Staaten auf Grund des Art. 6 R. V. in den Bundesrat entsandt haben. Nur aus diesen Bundesratsmitgliedern des Art. 6 R. V. kann der Reichskanzler sich seinen Vertreter wählen. Die Frage, ob der Reichskanzler sich die stellvertretenden Bevollmächtigten substituieren darf, ist von praktischer

---

1) Vergl. Schlüter S. 67, Dainert S. 19.

Bedeutung. Denn würde man sie bejahen, so hätte Bayern erst dann ein Recht auf den Vorsitz im Bundesrate, wenn weder Hauptbevollmächtigte noch stellvertretende Bevollmächtigte Preussens den Kanzler vertreten, andrerseits könnte Bayern ein Recht auf den Vorsitz auch dann noch geltend machen, wenn es im Bundesrate nur durch stellvertretende Bevollmächtigte vertreten wäre[1]).

Damit der Vertreter des Kanzlers rechtsgültig seine Funktionen wahrnehmen kann, muss der Kanzler ihm eine schriftliche Vollmacht erteilen. Die Handlungen, die ein Vertreter des Kanzlers ohne eine solche Vollmacht vornehmen würde, wären ungültig. Eine schriftliche Substitution wäre nur dann nicht notwendig, wenn der Reichskanzler etwa während einer Sitzung den Vorsitz abgeben würde. Nach v. Seydel[2]) bedarf der bayrische stellvertretende Vorsitzende keiner schriftlichen Vollmacht, denn er sei nach der Bestimmung in Ziffer IX des bayrischen Schlussprotokolls von Rechts wegen berufen. An anderer Stelle aber bemerkt Seydel ausdrücklich, dass nur ein mit einer schriftlichen Vollmacht versehener Vertreter Preussens den Vorrang vor Bayern behaupten könne. Seydels Ansicht wird am besten widerlegt durch Smend[3]). Dieser weist darauf hin, dass, wenn mehrere bayrische Vertreter im Bundesrate anwesend wären, niemand zur Entscheidung über die Person des zum Vorsitze Berechtigten kompetent sein würde. Laband erkennt Bayern ein Recht auf das Vizepräsidium, ebenso wie Preussen ein Recht auf den Vorsitz im Bundesrate zu. Nach Haenel hat die Bestimmung im bayrischen

1) Vergl. Dainert S. 19, Blumenfeld S. 53.
2) von Seydel, Kommentar S. 169.
3) Vgl. Smend S. 327.

Schlussprotokolle die Bedeutung, „dass Preussen nur ein Vorzugsrecht seiner Bevollmächtigten vor Bayern, wie diesem vor den übrigen Staaten zugesprochen sei.“ Jedenfalls kann Bayern im Falle der Verhinderung Preussens den Vorsitz im Bundesrate nicht kraft eigenen Rechtes übernehmen, sondern der bayrische Vertreter bedarf, ebenso wie ein anderer preussischer Bevollmächtigter einer schriftlichen Substitutionserklärung des Kanzlers[1]).

Der Umfang der Stellvertretung wird bestimmt durch die Substitutionserklärung. Die Stellvertretung kann sich erstrecken auf den Vorsitz in einzelnen Sitzungen, auf die Vornahme einzelner Präsidialgeschäfte, sie kann sich auch erstrecken auf sämtliche Geschäfte des Reichskanzlers im Bundesrate. Der Stellvertreter kann berufen werden auf bestimmte oder auf unbestimmte Zeit[2]).

Das Verhältnis zwischen dem Reichskanzler und seinen Substituten ähnelt dem zivilrechtlichen Mandate. Der Stellvertreter für den Reichskanzler im Bundesrate handelt im fremden Namen und kraft fremden, d. h. abgeleiteten Rechtes. Er ist für die Handlungen, die er als Stellvertreter vornimmt, lediglich dem Reichskanzler verantwortlich. Die Verantwortung dem Bundesrate gegenüber trägt der Kanzler, soweit ihn ein Verschulden in der Wahl seines Vertreters oder sonst trifft. Jedoch ist der Reichskanzler dem Bundesrate nur verantwortlich, wie jeder Vorsitzende einer Korporation es dieser gegenüber ist. Von konstitutioneller Verantwortlichkeit ist hier nicht die Rede[3]).

Beendet wird das Stellvertretungsverhältnis durch

1) Vergl. Laband I 255, Haenel S. 25, Dainert S. 18.
2) Vergl. Schlüter S. 65.
3) Vergl. Dainert S. 16, Anm. 6; dagegen Smend S. 326.

das Erlöschen der Vollmacht des Vertreters. Ist in der Substitutionsurkunde der Substitut nur für die Vornahme bestimmter Handlungen oder für einen begrenzten Zeitabschnitt bestellt, so verliert die Vollmacht nach Vornahme der Handlung oder nach Ablauf der festgesetzten Zeit ihre Wirksamkeit. Ferner erlischt sie, wenn der Substitut aus dem Bundesrate abberufen wird, oder wenn der Reichskanzler sein Amt niederlegt oder vom Kaiser entlassen wird. Sodann steht dem Kanzler jederzeit das Recht zu, die Vollmacht zu widerrufen, wenn dieses Recht auch nirgends ausgesprochen ist. Die Substitution erfolgt lediglich im Interesse des Kanzlers, fällt dieses Interesse fort, so ist die Substitution zwecklos. Es ist anzunehmen, dass die Vollmacht dann stets in derselben Form widerrufen wird, in der sie erteilt ist, also in schriftlicher Form.

§ 3.

Die Stellvertretung für den Reichskanzler als preussischen Bevollmächtigten im Bundesrate.

Schliesslich[1]) ist noch kurz zu sprechen von der Stellvertretung für den Reichskanzler in seiner Eigenschaft als preussischer Bundesratsbevollmächtigter. Es ist bereits oben ausgeführt, dass der Stimmführende Bevollmächtigte Preussens durchaus nicht identisch zu sein braucht mit dem ersten Bevollmächtigten Preussens, dem Kanzler. Es ist also sehr wohl möglich, dass, auch wenn der Kanzler selbst den Vorsitz im Bundesrate führt, ein anderer preussischer Bevollmächtigter die preussische Stimme abgibt. Die Entscheidung darüber, wer die preussische Stimme abgibt, steht bei

---

1) Vergl. Dainert S. 20/21.

der preussischen Regierung. Ebenso braucht auch der stellvertretende Bundesratsvorsitzende nicht gleichzeitig stellvertretender Stimmführender Bevollmächtigter Preussens zu sein, kann es gar nicht sein, wenn der Kanzler ein nichtpreussisches Bundesratsmitglied mit seiner Vertretung im Vorsitze betraut hat.

Nach § 2 der Geschäftsordnung des Bundesrats kann der Stimmführende Bevollmächtigte eines Staates im Verhinderungsfalle den Bevollmächtigten eines anderen Staates sich substituieren. Diese Bestimmung hätte für Preussen erst in dem unwahrscheinlichen Falle praktische Bedeutung, dass sämtliche preussische Bundesratsbevollmächtigte verhindert wären.

Die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Stellvertretung für den Reichskanzler im Bundesrate sind durch das Reichsgesetz vom 17. März 1878 nicht abgeändert und haben noch heute Geltung.

II. Abschnitt.

Die Stellvertretung für den Reichskanzler auf Grund des Reichsgesetzes vom 17. März 1878.

§ 4.

Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes.

Oben ist bereits ausgeführt worden, dass die Stellvertretung für den Reichskanzler in der Reichsverfassung nur an einer Stelle im Art. 15 II. erwähnt ist, und dass durch diesen Artikel nach der herrschenden Meinung nur die Stellvertretung für den Reichskanzler im Bundesrate geregelt ist, während sich Bestimmungen über die Stellvertretung für den Reichs-

kanzler als Reichsminister in der Verfassung nicht finden. Allerdings[1]) ist zu bemerken, dass der Reichskanzler, ebenso wie jeder andere Chef einer Verwaltungsbehörde befugt ist, die ihm unmittelbar unterstellten Beamten mit der Bearbeitung und Erledigung administrativer Geschäfte, die in seinen Verwaltungszweig fallen, zu beauftragen. Anders verhält es sich dagegen mit der politischen Stellvertretung für den Kanzler. Fürst Bismarck hielt sich auf Grund des Art. 15 II. R. V. für berechtigt, sich sowohl in seinen Geschäften im Bundesrate als auch in den reichsministeriellen vertreten zu lassen. Gegen den Einwand, der ihm entgegengehalten wurde, dass der Kanzler, wenn man an seiner Auffassung festhielte, stets berechtigt sei, dem Kaiser einen Vertreter aufzudrängen, machte er am 5. März 1878 im Reichstage geltend[2]):

„Der Kaiser oder damals das Präsidium, der König von Preussen, kann dem Kanzler befehlen: ich verlange, jedesmal meine Genehmigung zu geben, und der Kaiser kann denjenigen Kanzler, der sich dem nicht fügen will, an jedem Tage entlassen."

Dagegen ist zu sagen, dass der Kaiser bei der Anordnung einer Stellvertretung, wenn er auch jederzeit das Recht hat, den Kanzler zu entlassen, falls eine Einigung über die Notwendigkeit der Stellvertretung und die Person des Vertreters nicht zu erreichen ist, doch zu sehr an den Kanzler gebunden ist. Ausserdem könnte sich der Kanzler auf Grund des Art. 15 II. nur ein Bundesratsmitglied substituieren. Die Mitglieder des Bundesrats sind als solche aber

---

1) Vergl. Laband I 356, Meyer-Anschütz S. 462.

2) Vergl. Stenogr. Bericht des Reichstags 1878, S. 343.

nicht Reichsbeamte, während der Reichskanzler als Reichsminister Reichsbeamter ist. Der Substitut des Reichskanzlers würde durch seine Ernennung also Reichsbeamter, und zwar würde ihm diese Eigenschaft vom Reichskanzler verliehen, denn nach Art. 15 R. V. macht ihn der Kanzler, nicht der Kaiser zum Stellvertreter. Zur Verleihung der Eigenschaft eines Reichsbeamten ist der Kanzler aber nicht berechtigt, nach Art. 18 R. V. steht die Ernennung von Reichsbeamten nur dem Kaiser zu.

Zunächst stiess die Stellvertretung für den Reichskanzler als Reichsminister, obwohl ihre Zulässigkeit nirgends begründet war, auf keine Bedenken. Am 17. Mai 1872 hatte Fürst Bismarck den Präsidenten des Reichskanzleramts, Delbrück, mit seiner Vertretung beauftragt. Der Reichstag wurde benachrichtigt und erhob keinen Einwand. Als dagegen am 11. April 1877 Fürst Bismarck dem Reichstage mitteilen liess, dass er aus Gesundheitsrücksichten Urlaub erbeten und erhalten habe und mit Genehmigung des Kaisers den Präsidenten des Reichskanzleramts, Hofmann, mit seiner Vertretung in den inneren Angelegenheiten und den Staatssekretär des auswärtigen Amts mit der Vertretung in den äusseren Angelegenheiten beauftragt habe, wurden im Reichstage Bedenken laut. Der Abgeordnete Windthorst bestritt, dass eine derartige Stellvertretung nach der Verfassung zulässig sei. Haenel hielt sie für statthaft, wenn

„jede Kontrasignatur eines kaiserlichen Erlasses ausschliesslich dem Herrn Reichskanzler vorbehalten wird und, wenn mit der Stellvertretung in den laufenden Geschäften die Verantwortung des Herrn Reichskanzlers und damit die oberste Leitung der Geschäfte, mithin das Gesamtverhältnis des Herrn

Reichskanzlers, insbesondere zu dieser Versammlung, zu dem Reichstage, juristisch in nichts eine Änderung erfährt“ [1]).

Die Reichstagsdebatte hatte zur Folge, dass Preussen Ende Januar 1878 im Bundesrate einen Entwurf zu einem Gesetze über die Stellvertretung für den Reichskanzler einbrachte [2]). Dieser wurde mit wesentlichen Abänderungen am 21. Februar 1878 vom Bundesrate angenommen. Der Reichstag stimmte der Bundesratsvorlage am 4. März zu, am 14. März wurde das Gesetz vom Bundesrate sanktioniert und am 17. vom Kaiser vollzogen [3]).

§ 5.

Voraussetzungen und Form der Anordnung der Stellvertretung auf Grund des Reichsgesetzes.

Das Gesetz von 1878 kennt zwei Arten der Stellvertretung für den Reichskanzler: die Generalstellvertretung und die Spezialstellvertretung. Beide Arten haben verschiedene Voraussetzungen, andererseits sind im § 1 des Gesetzes für beide drei gemeinsame Erfordernisse aufgestellt worden. Der Reichskanzler muss behindert sein, er muss bei dem Kaiser beantragen, dass ein Stellvertreter ernannt wird, und die Ernennung des Stellvertreters kann nur durch den Kaiser erfolgen. So unterscheidet sich die Stellvertretung nach dem Reichsgesetze von 1878 wesentlich von der in der Reichsverfassung vorgesehenen, bei der der Kanzler selbst befugt war, sich jederzeit einen Vertreter zu ernennen, auch, wenn er nicht behindert war.

---

1) Vergl. Stenogr. Bericht 1877, S. 419.
2) Abgedruckt bei Joel S. 762.
3) R. G. Bl. 1878, S. 7.

Die Gründe der Behinderung können persönlicher wie sachlicher Natur sein. Der Kanzler kann krank, er kann zurzeit abwesend oder beurlaubt sein, er kann auch mit Geschäften so überlastet sein, dass er nicht imstande ist, sie allein zu bewältigen; in diesem letzten Falle wird die Spezialstellvertretung angebracht sein. Der Zweck des Gesetzes ist, den Kanzler nach Möglichkeit zu entlasten. Ursprünglich scheint man, zum mindesten bei der Generalstellvertretung, der Ansicht gewesen zu sein, dass eine Stellvertretung nur vorübergehend notwendig sein würde. Man fürchtete auch, dass, wenn neben dem Reichskanzler dauernd ein Generalstellvertreter stehen würde, die Einheitlichkeit der Organisation nicht gewahrt werden würde. Diese Besorgnis war auch der Grund, dass, als im Bundesrate der preussische Gesetzentwurf beraten wurde, die Worte „für Fälle der Behinderung" des Kanzlers ersetzt wurden durch „in Fällen der Behinderung". Man wollte vermeiden, dass Stellvertreter ernannt würden, ohne dass der Kanzler augenblicklich behindert war, die also erst im Falle eventueller künftiger Behinderung des Kanzlers tätig werden sollten. Nach dem Gesetzestexte ist die Stellvertretung nur dann anzuordnen, wenn der Kanzler tatsächlich behindert ist[1]).

Die Absicht des Gesetzgebers, die Stellvertretung nur zu einer vorübergehenden Einrichtung zu machen, ist in der Praxis nicht erreicht worden. Es ist üblich geworden, dass der Staatssekretär des Reichsamts des Inneren mit der Generalstellvertretung des Reichskanzlers betraut wird. Die Spezialstellvertretung musste

1) Vergl. Stenogr. Bericht des Reichstags 1878, S. 321 ff. S. 373 ff.

von vornherein, ihrem ganzen Charakter nach, wie wir sehen werden, eine dauernde Einrichtung werden.

Ein weiteres Erfordernis für die Ernennung eines Stellvertreters nach dem Gesetze von 1878 ist der Antrag des Reichskanzlers. Im Reichstage[1]) wurden gegen dieses vielfach Bedenken erhoben. Wenn der Kaiser die Stellvertretung nur auf einen Antrag des Kanzlers hin anordnen könnte, so läge darin eine Verletzung des monarchischen Prinzips, eine Bevormundung des Kaisers durch den Kanzler. Ausserdem würde eine solche Bestimmung gegen Art. 15 und 18 R. V. verstossen. Der Generalstellvertreter des Kanzlers würde durch die Ernennung zum Stellvertreter, wenn er es nicht schon war, Reichsbeamter. Die Ernennung der Reichsbeamten steht nach der Verfassung allein dem Kaiser zu. Dieses Ernennungsrecht würde aber beschränkt, wenn man die Anordnung der Stellvertretung von einem Antrage des Kanzlers abhängig machte[2]). Dem gegenüber wird von anderer Seite geltend gemacht[3]), dass den Worten „auf Antrag des Kanzlers", wenn man sie in der gezeigten Weise auslegt, eine viel zu grosse Bedeutung beigemessen wird. Der Antrag des Kanzlers hat lediglich den Zweck, den Kaiser davon in Kenntnis zu setzen, dass der Kanzler eine Stellvertretung wünscht, und ihm die Gründe anzugeben, die ihn zu diesem Wunsche veranlassen. Die endgültige Entscheidung über die Anordnung der Stellvertretung steht bei dem Kaiser. Je nachdem er die von dem Kanzler angeführten Gründe für stichhaltig ansieht oder nicht, kann er dem Wunsche

---

1) Vergl. Stenogr. Bericht 1878, S. 394, 434, 438.
2) Vergl. Rosenberg S. 39, Hensel S. 57.
3) Vergl. Joel S. 766.

des Kanzlers willfahren oder ihn ablehnen. Denn er ist ja nicht gezwungen, dem Antrage des Kanzlers nachzugeben. Es heisst im Gesetzestexte ausdrücklich nur, es „kann" ein Stellvertreter ernannt werden (§ 2) und ebenso im § 1: die Gegenzeichnung wie die sonstigen Obliegenheiten „können" wahrgenommen werden, und im § 2: auch „können" für die einzelnen Amtszweige die Vorstände mit der Stellvertretung beauftragt werden. Viel wichtiger als das Antragsrecht des Kanzlers ist seine Gegenzeichnung der Anordnung der Stellvertretung. Wird die Anordnung vom Kanzler gegengezeichnet, so ist dadurch auch das eventuelle Fehlen eines Antrags ersetzt[1]). Denn durch die Gegenzeichnung beweist der Kanzler, dass er mit der Anordnung der Stellvertretung einverstanden ist. Dass ihm vom Kaiser ein Stellvertreter aufgedrungen wird, ist nicht anzunehmen. Denn der Zweck der Stellvertretung ist nur, den Kanzler zu entlasten. Wann er einer solchen Entlastung bedarf, wird der Kanzler am besten selbst prüfen können und gegebenenfalls die Anordnung der Stellvertretung beantragen. Der Antrag wird meist in schriftlicher Form erfolgen, doch könnte auch eine andere Form gewählt werden. Sollte der Kaiser seinerseits eine Stellvertretung für den Kanzler für notwendig erachten, so könnte er jederzeit dem Kanzler den Befehl geben, einen Antrag zu stellen, und, falls der Kanzler diesem Befehle nicht nachkäme, ihn entlassen. Die Rechte des Kaisers werden also durch das Antragsrecht des Kanzlers in keiner Weise verletzt. Ausserdem steht das Antragsrecht des Reichskanzlers durchaus nicht einzig da. So hat, um ein Beispiel anzuführen, nach § 127 des Ge-

1) Vergl. Dainert S. 34a.

richtsverfassungsgesetzes von 1877 der Bundesrat bei der Besetzung des Reichsgerichts ein Vorschlagsrecht.

§ 6a.

Die Generalstellvertretung.

Wenn eine Übereinstimmung zwischen Kaiser und Kanzler über die Notwendigkeit der Stellvertretung erzielt ist, so kann der Kaiser entweder eine General- oder eine Spezialstellvertretung anordnen, oder auch beide zugleich. Bei der Wahl des Generalstellvertreters ist der Kaiser in keiner Weise gebunden. Der Generalstellvertreter, oder Vizekanzler, wie er auch bezeichnet wird, braucht nicht etwa schon Reichsbeamter zu sein, er wird es aber durch die Ernennung. Ein Abänderungsantrag der Abgeordneten von Frankenstein und Windthorst, nach dem der Generalstellvertreter kein Staatsamt in einem der Bundesstaaten bekleiden dürfte, wurde abgelehnt[1]). In dem Falle, dass der Generalstellvertreter noch nicht Reichsbeamter ist, muss er nach Art. 18 R. V. und § 3 des Reichsbeamtengesetzes vor dem Dienstantritte für das Reich vereidigt werden.

Der Generalstellvertreter wird nach § 2 des Gesetzes von 1878 für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt. Er hat die gleiche Kompetenz, wie sie der Reichskanzler nach Art. 17 R. V. hat, und diese darf bei seiner Ernennung nicht beschränkt werden. Doch hat nach § 3 des Gesetzes der Kanzler das Recht, auch während der Dauer der Stellvertretung, jede Amtshandlung selbst vorzunehmen. Er kann erklären,

---

1) Vergl. Stenogr. Bericht des Reichstags 1878, B. 3, S. 543, Nr. 60 der Drucksachen.

dass er sich bestimmte Amtshandlungen vorbehält, er kann aber auch jederzeit in Gebiete eingreifen, die er sich nicht vorbehalten hat. Durch diese Bestimmung des § 3 soll die Zentralisation in der Reichsverwaltung gewahrt werden. Den Spezialstellvertretern steht der Generalstellvertreter ebenso gegenüber wie der Reichskanzler; er kann daher ebenso wie dieser in ihre Funktionen eingreifen[1]).

Aus dem Wortlaute des § 2 des Gesetzes könnte gefolgert werden, dass dem Generalstellvertreter auch der Vorsitz und die Leitung des Bundesrats zusteht. Dem gegenüber ist aber auf § 4 des Gesetzes zu verweisen, wo ausdrücklich gesagt ist, dass die Bestimmungen des Art. 15 R. V. durch dies Gesetz nicht berührt werden sollen. Der Generalstellvertreter kann daher den Vorsitz im Bundesrate nur führen, wenn er, wie jeder andere Substitut des Kanzlers, eine schriftliche Vollmacht des Kanzlers besitzt. Nach Laband steht dem Generalstellvertreter der Vorsitz und die Geschäftsleitung im Bundesrate zu, wenn er Mitglied des Bundesrats ist[2]).

Der Abgeordnete Reichensperger-Olpe[3]) fand eine Lücke in der Reichsverfassung darin, dass der Kaiser nicht das Recht habe, jederzeit einen Generalstellvertreter für den Kanzler zu ernennen. Wenn der Kanzler plötzlich sterben sollte, so führte er aus, wäre es verfassungsmässig nicht möglich, ihm einen Nachfolger zu geben, da ein zur Gegenzeichnung der Ernennung des Reichskanzlers Berechtigter nicht existierte. Dazu ist zu sagen, dass, wenn bei dem Tode oder der Entlassung des Reichskanzlers ein Generalstellvertreter

1) Vergl. Smend S. 338, Rumpelt S. 29.
2) Vergl. Laband I 256; Seydel, Kommentar S. 170.
3) Vergl. Stenogr. Bericht des Reichstags 1878, S. 394.

vorhanden ist, dieser die Geschäfte bis zu der Ernennung des neuen Kanzlers führt und diese gegenzeichnet. Ist zur Zeit des Todes oder der Entlassung des Kanzlers ein Generalstellvertreter nicht vorhanden, so kann ein solcher auch nicht ernannt werden. Denn die Ernennung eines Generalstellvertreters setzt die Behinderung, also die Existenz eines Reichskanzlers voraus. Infolgedessen muss in diesem Falle möglichst schnell ein neuer Kanzler vom Kaiser ernannt werden. Die Ernennung des neuen Reichskanzlers muss dann von diesem gegengezeichnet werden. Nicht könnte aber etwa auch ein Generalstellvertreter seine eigene Ernennung gegenzeichnen. Denn die Stellvertretung bildet nur ein fakultatives Hilfsinstitut, während der Reichskanzler eine obligatorische und organische Einrichtung ist. Ein Spezialstellvertreter ist selbstverständlich nicht kompetent, die Ernennung eines Generalstellvertreters gegenzuzeichnen.

§ 6 b.

Die Spezialstellvertretung.

a) Die Spezialstellvertretung im allgemeinen.

Der preussische Entwurf des Stellvertretungsgesetzes liess die Ernennung von Stellvertretern für den Reichskanzler entweder „allgemein oder für einzelne Amtszweige zu“. In dem Gesetze vom 17. März 1878 ist indessen die Spezialstellvertretung genauer geregelt und sachlich wie persönlich beschränkt worden. Einmal kann eine Spezialstellvertretung nach § 2 des Gesetzes nur angeordnet werden für einzelne Amtszweige, und zwar nur für solche Amtszweige, die sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden. Der Begriff „Amtszweig“ zunächst

wird von Joel[1]), wie folgt, definiert: „Ein Amtszweig ist, im Verhältnis zum Amte des Reichskanzlers gedacht, ein Inbegriff von dem Kanzler obliegenden und in bestimmter Beziehung gleichartigen Amtsgeschäften". [2])Im Art. 4 R. V. sind die Angelegenheiten aufgezählt, für die das Reich kompetent ist. Grundsätzlich steht die Verwaltung dieser Angelegenheiten den Einzelstaaten zu, während das Reich nur das Recht der Gesetzgebung und Beaufsichtigung hat. In späteren Artikeln der Reichsverfassung und in anderen Reichsgesetzen ist aber dem Reiche in einzelnen Angelegenheiten die Verwaltung ganz oder teilweise übertragen worden. Durch Art. 2 des Stellvertretungsgesetzes von 1878 sollen nun diejenigen Amtszweige, in deren Gebiet dem Reiche nur die Gesetzgebung und Beaufsichtigung zusteht, der Spezialstellvertretung verschlossen bleiben. Die Spezialstellvertretung ist nur da zulässig, wo eine eigene und unmittelbare Verwaltung des Reiches besteht. Sie ist also auch da ausgeschlossen, wo zwar die Verwaltung im Namen und auf Rechnung des Reiches geführt wird, aber nicht durch Reichsbehörden, sondern durch Behörden der Einzelstaaten, d. h. wo keine unmittelbare Reichsverwaltung besteht.

Bei den Amtszweigen, bei denen die Verwaltung teils vom Reiche, teils von den Einzelstaaten geführt wird, fragt es sich nun, ob sie sich für die Stellvertretung eignen, und ferner, wenn diese Frage bejaht wird, wie weit bei ihnen Spezialstellvertretung zulässig ist. Das Gesetz selbst gibt hierüber keinen Aufschluss. Dagegen heisst es in den Motiven, dass das Gesetz

---

1) Vergl. Joel S. 768.
2) Vergl. Meyer-Anschütz S. 235 ff.

jene Amtszweige, „bei denen es sich in der Hauptsache nicht um eine Verwaltung des Reiches handelt, sondern der Schwerpunkt in dem Rechte der Aufsicht und Gesetzgebung liegt, von der besonderen Stellvertretung ausschliesst". Die Spezialstellvertretung wäre also demnach bei Amtszweigen, wo die Verwaltung nur zum Teile vom Reiche, zum Teile aber auch von den Einzelstaaten geführt wird, nur dann zulässig, wenn die Verwaltung des Reiches überwiegt. Der Abgeordnete Lasker[1]) hat daraus gefolgert, dass in diesen Fällen eine Spezialstellvertretung für den ganzen Amtszweig zulässig wäre, also auch für diejenigen Gebiete, wo das Reich nur die Gesetzgebung und Beaufsichtigung hat. Wäre diese Auffassung richtig, so wäre die ganze Einschränkung der Zulässigkeit der Spezialvertretung, die der Bundesrat bei der Beratung des preussischen Entwurfes für notwendig hielt, und die dann auch im Gesetze ausgedrückt ist, unwirksam geworden. Denn wenn eine Spezialstellvertretung auch auf den Gebieten zulässig sein soll, wo das Reich nur die Gesetzgebung und Beaufsichtigung hat, so kann leicht das eintreten, was der Bundesrat gerade verhindern wollte, nämlich dass die Aufsichtsbefugnisse des Reiches durch Ressortminister der Einzelstaaten ausgeübt werden, die dann bei kollidierenden Interessen des Heimatsstaates und der anderen Bundesstaaten nur schwer eine alle befriedigende Entscheidung treffen könnten. Und ferner wäre dann zu besorgen, dass die Aufsichtsbefugnisse des Reiches von dem mehr technischen Standpunkte eines einzelnen Ressorts gehandhabt werden, anstatt von einem allgemeinen höheren politischen Standpunkte aus, der die Erhal-

1) Vergl. Stenogr. Bericht 1878, S. 388.

tung gedeihlicher Verhältnisse unter den einzelnen Bundesstaaten sich zum Ziele setzt. Es ist also anzunehmen, dass in Amtszweigen mit gemischter Verwaltung eine Spezialstellvertretung nur insoweit zulässig ist, als dem Reiche die Verwaltung zusteht[1]). Die Motive führen als einen zur Spezialstellvertretung geeigneten Amtszweig die Reichsfinanzen an, „soweit" sie sich in der ausschliesslichen Verwaltung des Reiches befinden. Bei den Reichsfinanzen in ihrer Gesamtheit aber überwiegt die Verwaltung des Reiches keinesfalls. Wenn nun die Motive trotzdem die Reichsfinanzen, „soweit sie sich in der ausschliesslichen Verwaltung des Reiches befinden", als zur Spezialstellvertretung geeignet anführen, so folgt daraus, dass bei der Entscheidung der Frage, ob in einem Amtszweige mit gemischter Verwaltung Spezialstellvertretung zulässig ist, nicht der ganze Amtszweig, sondern innerhalb jedes Amtszweiges die einzelnen Gruppen von Amtsgeschäften darauf anzusehen sind, ob diese eine Verwaltungstätigkeit des Reichs oder der Einzelstaaten bezwecken.

Während der Kaiser bei der Wahl des Generalstellvertreters völlig unbeschränkt ist, kann er zu Spezialstellvertretern nur ernennen „die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden". In den Motiven ist diese Bestimmung gerechtfertigt: sie empfehle sich schon aus dem Reichsgedanken an sich, sowie im Interesse der Stabilität der Geschäftsleitung innerhalb der betreffenden Ressorts.

Als Reichsbehörden sind nach Laband[2]) diejenigen Behörden anzusehen, die Geschäfte des Reiches

---

1) Vergl. Joel S. 769.
2) Vergl. Laband I 340.

führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten. Nur die Vorstände solcher Behörden können vom Kaiser zu Spezialstellvertretern ernannt werden. Ein weiteres Erfordernis ist, dass es oberste Reichsbehörden sind, die dem Kanzler unmittelbar untergeben sind, ohne dass zwischen ihnen und dem Kanzler eine Zwischeninstanz besteht. Der Reichskanzler muss jederzeit in ihre Funktionen eingreifen können; sie sind verpflichtet, seinen Anordnungen unbedingt Folge zu leisten. Es scheiden daher aus den zur Spezialstellvertretung geeigneten Reichsbehörden von vornherein diejenigen aus, die dem Reichskanzler selbständig gegenüberstehen, also die richterlichen Reichsbehörden, der Rechnungshof des Deutschen Reiches, die Reichsschuldenkommission. Auch das Reichsbankkuratorium genügt den im § 2 des Stellvertretungsgesetzes gestellten Erfordernissen nicht, denn der Reichskanzler ist selbst Mitglied dieser Behörde; ferner scheiden aus die Reichsschuldenverwaltung und die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds.

β) Die Spezialstellvertretung bei den einzelnen obersten Reichsbehörden.

Für die Spezialstellvertretung kommen nach den obigen Darlegungen in Betracht: das Reichsamt des Innern, das Auswärtige Amt, das Reichskolonialamt, das Reichsmarineamt, das Reichseisenbahnamt, das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen, das Reichspostamt, das Reichsjustizamt, das Reichsschatzamt, das Reichsbankdirektorium. Die Vorstände dieser obersten Reichsbehörden können mit der Stellvertretung für den Reichskanzler im ganzen Umfange oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden. Es unterscheidet sich die Spezialstellver-

tretung von der Generalstellvertretung auch dadurch, dass sie bereits bei der Ernennung des Spezialstellvertreters auf einzelne Teile des Geschäftskreises beschränkt werden darf. Andrerseits darf die Spezialstellvertretung nur auf den Umfang der einen betreffenden Reichsbehörde ausgedehnt werden. Bei einer Anordnung des Reichskanzlers, die die Geschäftskreise mehrerer der genannten Behörden berührt, ist es daher nicht zulässig, dass der Reichskanzler etwa durch die Vorstände dieser Behörden als Spezialstellvertreter vertreten wird. Eine solche Anordnung des Reichskanzlers könnte in Vertretung nur vom Generalstellvertreter getroffen werden[1]).

Im folgenden wird nun anzugeben sein, inwieweit bei den oben aufgezählten Reichsbehörden eine Spezialstellvertretung zulässig ist.

I. Das Reichsamt des Innern übt hauptsächlich eine beaufsichtigende Tätigkeit aus, so bei dem Medizinalwesen, Gewerbe-, Auswanderungswesen, Schulwesen, Mass- und Gewichtswesen, während beim Seewesen, Heimat-, Niederlassungs- und Versicherungswesen das Reich zum Teil eine eigene Verwaltung ausübt. Eine vollkommen eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs besteht nur beim Patentwesen und bei der Statistik, und schliesslich befindet sich der Nordostseekanal in eigener und unmittelbarer Verwaltung des Reiches. Innerhalb der Gebiete dieser drei Amtszweige ist eine Spezialstellvertretung für den Reichskanzler durch den Staatssekretär des Reichsamts des Innern zulässig.

II. Die Angelegenheiten, welche in die Kompetenz des Auswärtigen Amtes fallen, sind ausschliess-

1) Vergl. Dainert S. 45.

lich Gegenstand der Verwaltung des Reiches. Es handelt sich hier einmal um den Verkehr mit den beim Reiche beglaubigten ausländischen Vertretungen und ferner um die Angelegenheiten der deutschen Vertretungen im Auslande. Beim Auswärtigen Amte ist daher Spezialstellvertretung durch den Staatssekretär unbeschränkt zulässig.

III. Die Angelegenheiten des Reichskolonialamts[1]) gehörten bis 1894 zum Geschäftskreise des Auswärtigen Amts. Am 1. April 1890 war diesem eine vierte Abteilung angegliedert worden, die durch eine Verfügung des Reichskanzlers vom 30. Juni 1890 den Namen Kolonialabteilung erhielt. Schon in dieser Verfügung war der Kolonialabteilung eine Sonderstellung insofern eingeräumt, als sie nur, soweit es sich um die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und um die allgemeine Politik handelte, dem Staatssekretär des Auswärtigen Amts unterstellt blieb. In allen eigentlichen Kolonialangelegenheiten sollte sie selbständig unter Verantwortung des Reichskanzlers fungieren. Ein Allerhöchster Erlass vom 12. Dez. 1894 bestimmte sodann, dass die gesamte Verwaltung der Schutzgebiete der Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts unterstellt wird. Nur soweit es sich um die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und um allgemeine Politik handelte, blieb die Kolonialabteilung auch jetzt noch dem Staatssekretär des Auswärtigen Amts unterstellt. Die Kolonialabteilung war also eine oberste Reichsbehörde, die zum grossen Teile unmittelbar dem Kanzler unterstellt war. Der Direktor der Kolonialabteilung konnte mithin zum Spezialstellvertreter für den Reichskanzler ernannt werden. Durch Allerhöchsten Erlass[2]) vom

1) Vgl. Paech S. 204. 2) Vgl. Reichsgesetzbl. 1907, S. 239.

17. Mai 1907 wurde die Kolonialabteilung vom Auswärtigen Amte abgetrennt und bildet nun eine besondere, dem Reichskanzler unmittelbar unterstellte Zentralbehörde unter der Benennung Reichskolonialamt. Der Staatssekretär des Reichskolonialamts kann ebenso wie vorher der Direktor der Kolonialabteilung mit der Stellvertretung für den Reichskanzler beauftragt werden.

IV. Für die Verwaltung des Marinewesens ist allein das Reich kompetent. Eine Spezialstellvertretung für den Reichskanzler durch den Staatssekretär des Reichsmarineamts ist daher zulässig. Dem Reichsmarineamte ist auch die Verwaltung von Kiautschou unterstellt.

V. Das Reichseisenbahnamt. Auf Grund des Art. 4 Nr. 8 R. V. hat das Reich das Recht der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des gesamten deutschen Eisenbahnwesens. Eine Verwaltungstätigkeit übt das Reich dagegen bei Staatsbahnen nicht aus, wohl aber bei den Privatbahnen. Hier kann das Reichseisenbahnamt nach § 5 I. des Reichsgesetzes vom 27. Juni 1873[1]) „zur Durchführung seiner Verfügungen auch unmittelbar gegenüber jeder Privateisenbahn dieselben Aufsichtsbefugnisse ausüben, die der Landesregierung des betreffenden Bundesstaats beigelegt sind". Das Reichseisenbahnamt ist also berechtigt, einer Privateisenbahn Verwaltungsbefehle zu geben. Allerdings kann das Reichseisenbahnamt etwaige Zwangsmassregeln nur durch die Eisenbahn-Aufsichtsbehörden der einzelnen Bundesstaaten vollstrecken lassen. Diese handeln dann aber lediglich im Namen der Reichsbehörde. „Denn das Reich allein beschliesst über die im einzelnen Falle notwendige Verwaltungsmassnahme und benutzt nur

1) Vergl. Reichsgesetzblatt 1873, S. 164.

als Organ zu deren Vollziehung die Behörde des Einzelstaats.“ Eine Spezialstellvertretung für den Reichskanzler durch den Präsidenten des Reichseisenbahnamts ist daher zulässig bei der Amtstätigkeit, die das Reichseisenbahnamt den Privatbahnen gegenüber ausübt [1]).

VI. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen ist durchaus für die Spezialstellvertretung geeignet. Denn es übt, wie schon sein Name lehrt, lediglich Verwaltungsbefugnisse aus. Reichseisenbahnen gibt es nur in Elsass-Lothringen.

VII. Das Reichspostamt. Nach Art. 48 I. R. V. werden das Postwesen und das Telegraphenwesen für das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet. Dem Kaiser gehört nach Art. 50 I. die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung. Jedoch sind Bayern und Württemberg vom Reichspostgebiete ausgeschlossen. Ihnen gegenüber hat das Reich nur das Recht der Gesetzgebung und des Vertragsabschlusses mit dem Auslande. Eine Spezialstellvertretung ist Bayern und Württemberg gegenüber nicht möglich. Denn das Reich übt hier keine eigene und unmittelbare Verwaltungstätigkeit aus. Zulässig wäre eine Spezialstellvertretung allerdings, wenn die Reichspostverwaltung mit Bayern und Württemberg im eigenen Namen abschliessen würde. Denn dann ständen sich Reichspostverwaltung und Landespostverwaltung als gleichberechtigte Kontrahenten gegenüber [2]). Im übrigen übt das Reich auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens eine eigene und unmittelbare

---

1) Vergl. dagegen Rumpelt S. 38.
2) Vergl. Joel S. 775 Dainert S. 51.

Verwaltungstätigkeit aus. Der Staatssekretär des Reichspostamts kann also zum Spezialstellvertreter ernannt werden. Doch ist noch zu bemerken, dass nach Art. 50 V. R. V. die Ernennung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen Beamten, soweit sie nicht zu den oberen gehören, durch die betreffenden Landesregierungen erfolgt. Bei den Ernennungen dieser Beamten hat das Reich nur ein Aufsichtsrecht, und, soweit dieses in Frage kommt, ist eine Spezialstellvertretung nicht zulässig.

VIII. Das Reichsjustizamt. Das Reich hat auf dem Gebiete des Justizwesens nur das Recht der Gesetzgebung und Beaufsichtigung. Denn Gerichte sind fast sämtlich Landesbehörden. Verwaltungstätigkeit übt das Reichsjustizamt nur gegenüber dem Reichsgerichte aus. Eine Spezialstellvertretung für den Reichskanzler durch den Staatssekretär des Reichsjustizamts ist daher nur auf diesem Gebiete zulässig. In richterlichen Funktionen steht das Reichsgericht dem Reichskanzler völlig selbständig gegenüber, wie oben schon erwähnt ist.

IX. Das Reichsschatzamt. Hinsichtlich der Finanzen hat das Reich nur eine sehr beschränkte eigene Verwaltung, und zwar untersteht der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches nur die Reichshauptkasse, der Reichskriegsschatz und das Münzmetalldepot. Hier ist die Spezialstellvertretung durch den Staatssekretär des Reichsschatzamts unbeschränkt zulässig. Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und die Reichsschuldenkommission stehen dem Kanzler zum Teil unabhängig gegenüber und tragen für ihre Massnahmen selbst die Verantwortung, teils hat der Kanzler die obere Leitung. Soweit dies der Fall ist, ist auch hier Spezialstellver-

tretung zulässig durch den Staatssekretär des Reichsschatzamts.

Auf den wichtigen Gebieten der Reichseinnahmen ist eine Spezialstellvertretung nur zulässig bei der Wechselstempelsteuer in einzelnen Beziehungen. Sie wird verwaltet durch die Reichspostbehörden, zur Spezialstellvertretung ist hier aber ebenfalls nur der Staatssekretär des Reichsschatzamts berufen, nicht etwa der Staatssekretär des Reichspostamts. Ebenso ist eine Spezialstellvertretung durch den Reichsschatzsekretär zulässig bei der Verwaltung der Überschüsse der Post- und Telegraphenverwaltung. Die Erhebung und Verwaltung der anderen Reichssteuern erfolgt durch die Steuerbehörden der Einzelstaaten. Das Reich hat hier nur das Recht der Beaufsichtigung. Auf Grund des Art. 36 II. R. V. ernennt der Kaiser für die einzelnen Staaten Reichskommissare, welche die Aufgabe haben, bei den Zoll- und Steuerämtern und Direktionsbehörden die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens zu überwachen. Beim Budgetwesen kann eine Vertretung des Reichskanzlers nur durch den Generalstellvertreter erfolgen.

X. Das Reichsbankdirektorium. Nach dem Bankgesetze vom 14. März 1875 steht die Reichsbank unter der ausschliesslichen Verwaltung des Reiches. Die Verwaltung der Reichsbank erfolgt durch das Reichsbankdirektorium. Dieses muss nach § 2 des Bankgesetzes den Weisungen und Vorschriften des Kanzlers unbedingt Folge leisten. Der Präsident des Reichsbankdirektoriums kann daher zum Spezialstellvertreter für den Reichskanzler ernannt werden. Bereits § 21 des Bankgesetzes von 1875 bestimmte, dass in Behinderungsfällen des Reichskanzlers die Leitung der Reichsbank durch einen vom Kaiser hierfür ernannten

Stellvertreter wahrgenommen werden könnte. Die hier vorgesehene Stellvertretung unterscheidet sich wesentlich von der im Stellvertretungsgesetze von 1878 für zulässig erklärten. Die Ernennung des Stellvertreters kann nach dem Gesetze von 1875 erfolgen, ohne dass ein Antrag des Kanzlers vorliegt, ferner ist auch eine Beschränkung in der Wahl des Stellvertreters nicht gegeben. Die Bestimmungen des Bankgesetzes von 1875 über die Ernennung eines Stellvertreters für den Reichskanzler sind durch das Gesetz von 1878 nicht aufgehoben. Es könnte daher die Ernennung eines Spezialstellvertreters für den Reichskanzler auch noch nach den Bestimmungen des Bankgesetzes erfolgen[1]).

Es ist an dieser Stelle noch kurz einzugehen auf die Verwaltung des Reichslandes Elsass-Lothringen. In seiner Reichstagsrede[2]) vom 5. März 1878 hat Bismarck erklärt, dass eine der Hauptveranlassungen für die Einbringung des Stellvertretungsgesetzes für ihn das Bedürfnis gewesen sei, von der Aufgabe, für Elsass-Lothringen Minister zu sein, loszukommen. Die Verwaltung von Elsass-Lothringen ist im Laufe der Jahre mehrfach umgewandelt worden. Elsass-Lothringen ist seiner rechtlichen Natur nach kein Staat; vielmehr ist der Inhaber der Souveränität das Reich. Die Staatsgewalt wird ausgeübt vom Kaiser. Durch § 4 des Gesetzes betreffend die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. April 1871, der der Reichsverfassung (Art. 17) wörtlich entnommen ist, wurde der Reichskanzler ausdrücklich als Reichsminister für Elsass-Lothringen anerkannt.

1) Vergl. Dainert S. 58, Laband I, 358², Smend 330, Joel 783, Rosenberg 42.

2) Vergl. Stenogr. Bericht 1878, S. 344.

Zunächst gab es keine besondere oberste Reichsbehörde für die Verwaltung des Reichslandes, sondern die Zentralverwaltung Elsass-Lothringens bildete nur eine besondere Abteilung im Reichskanzleramte. Auf Grund des Etatsgesetzes vom 23. Dezember 1876 wurde diese III. Abteilung des Reichskanzleramts am 1. Januar 1877 selbständig gemacht und bildete nun unter einem Unterstaatssekretär, der unmittelbar dem Reichskanzler untergeordnet war, als das Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen eine besondere oberste Reichsbehörde. Der Unterstaatssekretär war also nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 17. März 1878 wohl geeignet, den Reichskanzler in seinem Ressort zu vertreten, und er wurde dann auch nach dem Inkrafttreten des Stellvertretungsgesetzes zum Spezialstellvertreter für den Reichskanzler ernannt[1]). Nur die Justizverwaltung der Reichslande gehörte nicht zu seinem Geschäftskreise, sondern zu dem des Staatssekretärs des Reichsjustizamts, der für sie als Stellvertreter des Reichskanzlers fungiert.

Vollständig neu geordnet wurde die Organisation der Verwaltung der Reichslande durch das Reichsgesetz betreffend die Verfassung und Verwaltung Elsass-Lothringens vom 4. Juli 1879[2]). Nach § 2 dieses Gesetzes gehen die durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler überwiesenen Befugnisse und Obliegenheiten auf den Statthalter über. Der Statthalter hat aber neben diesen ministeriellen Befugnissen auch noch andere. Denn nach § 1 des zitierten Gesetzes kann der Kaiser die landesherrlichen Befugnisse, die ihm kraft Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen

---

1) Vergl. Reichsanzeiger vom 11. April 1878.
2) Vergl. Reichsgesetzblatt 1879, S. 165.

zustehen, dem Statthalter übertragen, wie es denn auch geschehen ist. Die landesherrlichen Befugnisse haften also nicht an dem Amte des Statthalters, sondern sie werden bei jedem Wechsel in der Person des Statthalters vom Kaiser von neuem übertragen. Das Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen und das Oberpräsidium in Strassburg, dass unter ihm stand, wurden aufgelöst, und an ihre Stelle trat ein Ministerium für Elsass-Lothringen mit einem Staatssekretär an der Spitze.

Der Staatssekretär steht dem Statthalter einmal gegenüber als verantwortlicher Minister, soweit nämlich der Statthalter die ihm vom Kaiser übertragenen landesherrlichen Befugnisse ausübt, also als Vize-Kaiser fungiert. Sonst hat er dem Statthalter gegenüber genau die Stellung, die der Unterstaatssekretär des Reichskanzleramts für Elsass-Lothringen dem Reichskanzler gegenüber gehabt hatte. Denn im § 4[2] des Gesetzes von 1879 heisst es: Der Staatssekretär hat die Rechte und die Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange wie ein dem Reichskanzler nach Massgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter sie hat. Der Statthalter kann jede in diesen Bereich fallende Amtshandlung selbst vornehmen. Diese letzte Bestimmung entspricht dem § 3 des Stellvertretungsgesetzes von 1878. Jedoch hat der Reichskanzler nicht das Recht, in die Amtshandlungen des Statthalters einzugreifen. Denn der Statthalter ist dem Reichskanzler nicht subordiniert, sondern koordiniert; er ist, wie Laband sagt, an die Stelle des Reichskanzlers getreten nicht als sein Delegatar, sondern als sein Sukzessor[1]).

1) Vergl. Zorn I 542, Laband II 229.

§ 7.

Die Wirkungen der Stellvertretung.

Als die Vorlage zum Stellvertretungsgesetze im Reichstage eingebracht wurde, wurde es von einem Teile der Abgeordneten in Zweifel gezogen, ob in dem Gesetze auch ausgedrückt wäre, dass die verfassungsmässige Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf die Stellvertreter hinsichtlich der von ihnen vorgenommenen Amtshandlungen überginge. Amendements, die diesen Zweifel beseitigen wollten, wurden vor der Beschlussfassung sämtlich zurückgezogen. Eine besondere Bestimmung über die Verantwortlichkeit der Stellvertreter ist aber auch nicht notwendig. Denn im Gesetzestexte heisst es in § 1, dass die dem Kanzler übertragenen Obliegenheiten durch Vertreter wahrgenommen werden können. Zu den Obliegenheiten gehört aber auch die Verpflichtung, die Verantwortung für die vorgenommenen Amtshandlungen dem Reichstage und Bundesrate gegenüber zu tragen. Ferner ergibt sich die Verantwortlichkeit der Stellvertreter des Reichskanzlers aus folgender Erwägung[1]). Die Stellvertreter des Reichskanzlers, sowohl der Generalstellvertreter wie die Spezialstellvertreter werden vom Kaiser ernannt. Die Spezialstellvertreter müssen bereits Reichsbeamte sein, der Generalstellvertreter wird es, falls er es noch nicht war, durch die Ernennung. Die Beauftragung mit der Stellververtretung steht gleich mit der Beauftragung zur Übernahme eines Staatsamtes. Denn ein Staatsamt ist ein bestimmt begrenzter Inbegriff von staatlichen Geschäften[2]). Staatsbeamte sind die, denen ein Staats-

1) Vergl. Dainert S. 64.

2) Vergl. Joel S. 792.

amt vermöge besonderer Anstellung seitens des Staatsoberhaupts übertragen ist. Die Gesamtheit der dem Stellvertreter zugewiesenen Geschäfte charakterisiert sich als ein bestimmtes, besonders geartetes Reichsamt. Wird also jemand vom Kaiser zum Stellvertreter für den Reichskanzler ernannt, so wird ihm damit ein besonderes Staatsamt übertragen. Gilt aber die Stellvertretung als ein besonderes Staatsamt, so geht daraus hervor, dass wir es hier mit einer „selbständigen" oder vollen Stellvertretung zu tun haben. Diese besteht in der Vornahme von einem anderen obliegenden Rechtshandlungen für denselben mit der Absicht, den eigenen Willen auszuführen und mit dem zugleich beabsichtigten Erfolge, dass die der Rechtshandlung eigentümlichen Wirkungen lediglich in der Person des Stellvertreters zur Existenz kommen. Eine dieser Wirkungen ist aber die eigene Verantwortlichkeit der Stellvertreter des Kanzlers.

Die Stellvertreter sind also für die Amtshandlungen, die sie innerhalb des ihnen zugewiesenen Geschäftskreises vornehmen, und zwar sowohl für die einzelnen Handlungen als auch für die Gesamtpolitik, die sie einschlagen, dem Kaiser disziplinär, dem Reichstage und dem Bundesrate konstitutionell verantwortlich.

Nach § 3 des Stellvertretungsgesetzes hat aber der Reichskanzler das Recht, jederzeit in die Amtshandlungen der Stellvertreter einzugreifen. Macht er von diesem Rechte Gebrauch und nimmt innerhalb der Kompetenz des Stellvertreters Amtshandlungen vor, so trägt er für diese die Verantwortung. Er kann aber auch dafür verantwortlich gemacht werden, dass er es unterlassen hat, einen Eingriff in den Geschäftskreis des Stellvertreters zu unternehmen. Denn durch die Bestimmung des § 3 des Stellvertretungsgesetzes soll die Einheit-

lichkeit in der Leitung der Reichspolitik gewahrt werden. Der Reichskanzler hat demnach die Pflicht, Anordnungen des Stellvertreters, die sich der Gesamtpolitik nicht anpassen, zu beseitigen.

Über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und der Stellvertreter, wie sie sich ergibt aus Art. 17 R. V. und aus den Bestimmungen des Stellvertretungsgesetzes gehen die Meinungen weit auseinander[1]). Es ist gesagt worden, die Verantwortlichkeit des Art. 17 R. V. sei keine konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit im technischen Sinne, sie sei überhaupt keine rechtliche oder juristische, sondern nur eine parlamentarische oder moralische oder politische, oder, so drückt sich Seydel aus, sie sei nur eine Phrase. Als Beweis dafür, dass die Ministerverantwortlichkeit des Art. 17 R. V. keine rechtliche ist, wird angeführt, dass an keiner Stelle der Reichsverfassung oder eines anderen Gesetzes die Möglichkeit gegeben ist, sie wirksam geltend zu machen. Die Verantwortlichkeit sei nicht erzwingbar. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die Erzwingbarkeit kein Essentiale des Rechtsbegriffes ist. Sonst könnte man überhaupt nicht von einem Staatsrechte oder Völkerrechte reden, denn die Bestimmungen beider Rechtsgebiete können nicht erzwungen werden.

Für die rechtliche Natur der Verantwortlichkeit spricht dagegen der Umstand, dass sie in der Reichsverfassung aufgenommen ist. Was in der Reichsverfassung steht und bestimmt ist, ist aber, wie der Abgeordnete Haenel 1871 im Reichstage gesagt hat[2]),

---

1) Vergl. Laband I 355, v. Rönne, Staatsrecht I 295, Hiersemenzel 71, Joel 410, v. Mohl 393. Seydel Kommentar, I. Auflage S. 129, II. Aufl. S. 178, Pistorius S. 203.

2) Vergl. Stenogr. Ber. d. Reichst. 1878 S. 401.

die Regelung eines Rechtsverhältnisses. Wäre die Verantwortlichkeit lediglich eine moralische oder politische, so hätte sie in der Reichsverfassung gar nicht erwähnt zu werden brauchen. Die Frage, ob die Ministerverantwortlichkeit rechtliche Natur hat oder nicht, ist insofern von praktischer Bedeutung, als, wenn die letzte Ansicht die richtige ist, bei einem Ausführungsgesetze die Bestimmungen über Verfassungsänderungen beobachtet werden müssten, während dies sonst nicht zu geschehen brauchte[1]).

Der Reichskanzler übernimmt nach Art. 17 R. V. die Verantwortung für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers durch die Gegenzeichnung. Diese Bestimmung ist nicht etwa so zu verstehen, dass der Kanzler die Verantwortung für eine Anordnung oder Verfügung des Kaisers nur dann trägt, wenn er sie gegengezeichnet hat. Die Kontrasignatur[2]) ist vielmehr nur für die kaiserliche Anordnung Bedingung der Gültigkeit, hingegen für die bezüglich dieser Anordnung vom Kanzler zu tragende Verantwortung lediglich ein schriftliches Beweismittel, das durch jeden anderen Nachweis der Teilnahme des Kanzlers bei jener Anordnung ersetzt werden kann. Der Inhalt der Verantwortlichkeit ist demgemäss sowohl bei den selbständig vom Kanzler ausgehenden Anordnungen als bei den unter seiner Mitwirkung erlassenen kaiserlichen Verfügungen durchaus derselbe.

Der Reichskanzler trägt keine Verantwortung für die militärischen Befehle, die der Kaiser als oberster Kriegsherr erlässt, wohl aber für die Anordnungen auf dem Gebiete der Militärverwaltung. Ausserdem ist

---

1) Vergl. Dainert S. 67[9].
2) Vergl. Joel Annalen 1874 S. 411.

der Kanzler verantwortlich für die Amtstätigkeit sämtlicher Beamten der Reichsverwaltung. Fürst Bismarck erklärte im Reichstage am 1. Dezember 1874:

„Ich bin meines Erachtens im wesentlichen dafür verantwortlich, dass an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdrucke tanti ist, diese Geschäfte zu besorgen."

Doch sind damit die Grenzen der Verantwortlichkeit zu enge gezogen. Der Kanzler ist staatsrechtlich für alle Amtshandlungen der Beamten der Reichsverwaltung verantwortlich. Eine Verantwortung lediglich für die Auswahl der Beamten trägt er nur bei der Besetzung der richterlichen und der selbständigen Finanzbehörden.

Während unbestritten ist, dass der Reichskanzler dem Reichstage gegenüber verantwortlich ist, wird eine Verantwortlichkeit des Kanzlers dem Bundesrate gegenüber vielfach geleugnet[1]). So sagt Rosenberg[2]), die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers solle durch Art. 17 R. V. im Sinne der herrschenden konstitutionellen Theorie begründet werden. Aus dieser könne aber eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem Bundesrate gegenüber nicht hergeleitet werden, denn der Bundesrat sei keine parlamentarische Körperschaft. Der Bundesrat ist nun zwar nicht wie der Reichstag eine Vertretung des deutschen Volkes, er unterscheidet sich von einer parlamentarischen Körperschaft auch dadurch, dass er sich auch auf dem Gebiete der Verwaltung betätigt[3]). Der Hauptsache nach ist er aber ein Legislativorgan, Exekutivbefugnisse hat er fast gar nicht. Es ist daher kein Grund vorhanden,

1) Vergl. Laband I 355[1].
2) Vergl. Rosenberg 32.
3) Vergl. Laband I 215.

weshalb der Kanzler und mithin auch sein Stellvertreter nicht auch dem Bundesrate verantwortlich sein sollten.

§ 8.

Die Beendigung der Stellvertretung.

Die Stellvertretung kann zunächst beendet werden, wie sie angeordnet worden war. Der Stellvertreter kann auf Grund eines vom Kanzler gestellten Antrags seines Amtes als Stellvertreter enthoben werden. Dass der Kanzler auch hier einen Antrag stellen muss, ist zwar im Gesetze nicht gesagt, doch ist es anzunehmen. Denn wie der Kanzler die Initiative zur Anordnung der Stellvertretung hatte, so soll ihm doch wohl auch die Initiative bei der Aufhebung der Stellvertretung zustehen, da er am besten wissen muss, wie lange sie notwendig ist. Die Spezialstellvertretung insbesondere erlischt dann, wenn der Spezialstellvertreter seines Amtes als Vorstand der obersten Reichsbehörde, in deren Geschäftskreis er den Reichskanzler vertrat, enthoben wird. Umgekehrt bleibt er aber Vorstand der betreffenden Reichsbehörde, auch wenn ihm die Spezialstellvertretung entzogen wird. Ist ein neuer Vorstand einer obersten Reichsbehörde ernannt worden, für deren Geschäftskreis bisher Spezialstellvertretung des Reichskanzlers angeordnet war, so muss dem neuen Vorstande die Spezialstellvertretung ausdrücklich übertragen werden, da sie nicht mit dem Amte eines Vorstandes einer obersten Reichsbehörde dauernd verbunden ist.